



Advisory Council on the Status of Women
Conseil consultatif sur la condition de la femme

Commentary on the Green Paper

Proposed Amendments to Family Services Act

A Presentation to the Legislature's
Special Committee on Social Policy Development

by the

New Brunswick Advisory Council

on the Status of Women

1. INTRODUCTION

The New Brunswick Advisory Council on the Status of Women (hereafter referred to as the Advisory Council) is a body for consultation and study, which was created in 1977. The Advisory Council has a double mandate. On the one hand, the Advisory Council advises the New Brunswick government on matters relating to the status of women, and on the other, it brings before the government and the public matters of interest and concern to women. The Advisory Council is made up of 12 members from across the province who are appointed to their positions by the government of the day. Presently, Advisory Council members represent many different parts of the province, as well as different professions, linguistic communities, ethnic groups and interests.

During the 10 years of its existence, the Advisory Council has worked steadily in the areas of women and work, violence against women, women and health, women and education and other social policy areas, in order to advance the status of women in New Brunswick society.

In responding specifically to the Green Paper, and more generally to the Family Services Act, the Advisory Council wishes to deal primarily with issues that have the greatest impact on women. These are:

- the definition of family,
- the current exclusion of battered women as a protected group under the Family Services Act,
- the current definition of "child", which includes the unborn child, and



- the relation between the functioning of the Family Services Act and the recent withdrawal of civil legal aid in New Brunswick.

2. THE DEFINITION OF THE FAMILY

The Family Services Act does not contain a definition of family. It does state that the family exists as the basic unit of society. In the original version of the Family Services Act in 1979, a definition was included but was removed before its adoption. The original definition of family was "a social unit characterized by relationships of permanency and inter-dependency among persons bound to each other by marriage, consanguinity or affection". We propose that such a definition should be added to the Act.

3. THE PROTECTION OF BATTERED WOMEN

In its 1983 brief on wife battering, "In A Just Society", the Advisory Council put forth the following principles:

Protection and a secure environment take precedence over all other social concerns. Stopping the violence, removing the aggressor if necessary, is the priority and the prerequisite to any attempts at conciliation and mediation. (p. 2)

Violence against women in the home is directly related to the social and economic position of women in relation to men and is not just deviant behavior of sick individuals nor simply a result of a dysfunctional relationship.

Violence against women in the home is a crime and must be dealt with as a crime of assault....Criminal prosecution must be complemented by social programs in support of the family and of the woman victim.

In advocating that wife assault be treated first as a crime and dealt with accordingly, the Advisory Council does not wish to

detract from the importance of dealing with the impact of wife assault on the family. Thus, it is proper that wife assault is a social problem governed by the Family Services Act. However, in the current Act, wife assault is dealt with only indirectly. The emphasis in the Act is on the protection of children, not the assaulted woman. Section 31(1)(f) concerns "the security or development of a child", which may be endangered when "the child is living in a situation where there is severe domestic violence".

A remedy is provided in Section 58(2) whereby a protective intervention order may be obtained in court and directed at any person deemed a source of danger to a child. That person may be required to cease residing in the same home as the child and/or to cease any contact with the child. Again, this may have the effect of protecting a battered woman, but only if it is established that there is a threat to her child's security or development.

Since 1979, the Advisory Council has maintained that the Family Services Act should be expanded to include battered women as a target group in need of adult protection. We note that in 1984 the New Brunswick Working Group on Wife Battering made the same recommendation, as well as the recommendation that the "protective intervention order" be used in situations where a woman is being assaulted. Currently under the Act a battered woman can keep her aggressor away from her residence through a restraining order, which applies only to those persons who are legally married and for which she must have legal counsel. Of course, as already mentioned, she has some indirect protection under Section 58(2) if there are children and they are considered to be in danger.

For too long the interests of women have been considered secondary to the interests of other segments of society. It is women who must flee to transition houses and those services are already overly taxed. Given the pervasive nature of battering - a conservative estimate for New Brunswick is 16,000 battered women - there could never be enough transition houses to meet the need. The system should allow women to stay in their homes with protection and support services. As we have already mentioned, it is our contention that wife assault is first and foremost a crime that must be dealt with by the criminal justice system. However, because of its impact on the family, more support is needed under the Family Services Act. It should be expanded in the area of adult protection and protective intervention orders in order to better protect battered women.

3. THE DEFINITION OF "CHILD"

The definition of "child" under Section 1 of the Family Services Act includes the "unborn child". This definition may appear to be reasonable in theory, however, in practice the implications of the definition have proven to be impracticable and in conflict with women's rights.

The danger of this definition is clearly demonstrated by the recent case of a Moncton woman who was placed under a supervisory court order to protect her unborn child. This action was taken under the authority of Section 54(1) of the Family Services Act, which gives the Minister authority to "exercise supervision of the child, the child's family, the management of their property and other affairs having a substantial bearing on the child's security and

development...". Acting on the reports by the woman's relatives, social workers employed by the Department of Health and Community Services notified the Justice Department of a suspected substance abuse problem. The Crown Prosecutor applied for an interim supervisory action in order to prove or disprove the claims. In effect, this meant that the woman was forced to submit to an evaluation by the Alcoholism and Drug Dependency Commission, to monthly check-ups, and to supervision by a social worker. The Court's preoccupation with the fetus at the expense of the mother was demonstrated by comments by the presiding judge that he was "not much concerned" about the woman involved and by his question, "Why get pregnant in the first place?".

Let us recall that Section 7 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms reads:

Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

In the recent Supreme Court decision regarding Dr. Henry Morgentaler vs. the Crown, it was precisely that Section 7 that was invoked to strike down Criminal Code provisions regarding abortion. It was decided that these provisions infringed on the right to life, liberty and security of the person. A recent British Columbia Court of Appeal ruling regarding an attempted home delivery threw out an earlier judgment by which two midwives had been convicted of criminal negligence causing death (to the fetus). Instead the Court of Appeal convicted them of criminal negligence causing bodily harm to the mother, and in so doing contended that the fetus is part of the mother until birth and not a separate entity.

The Advisory Council has previously expressed its concern with the implications of the definition of "child". We would like to take this opportunity to again express our serious reservations about a use of the Family Services Act that clearly violates women's rights as provided by the Charter of Rights and Freedoms. We note that it is clearly stated in the Green Paper, "the intention of the Act is to protect the rights of children while not infringing on the rights of parents" (p. 7, emphasis added).

4. CIVIL LEGAL AID AND THE FAMILY SERVICES ACT

The proposal contained in the Green Paper to further protect parental rights by requiring parents to obtain legal advice before entering into guardianship agreements is a positive step. However, as the Green Paper states, some parents cannot afford independent legal advice. The Green Paper also suggests that the review of guardianship orders might be better carried out by the courts. One can foresee the need for legal counsel in this case, and again this may be beyond the financial reach of the parents concerned.

The Advisory Council has stated elsewhere its grave concern over the abolition of civil legal aid in the Province of New Brunswick. Examination of the Green Paper revealed yet another area where access to justice will be curtailed for low-income groups. The Family Services Act will be applied unevenly as a result, and some parents will enjoy more benefits under the law than others. Thus we take this opportunity to, once again, call for the establishment of civil legal aid.

5. CONCLUSION

The preceding comments address issues related to the Green Paper that we feel are of most concern to women. We would also like to state our agreement with the proposal to broaden the scope of provisions to include protection from persons not necessarily residing with the child, as well as the proposal that former parents who have signed a guardianship agreement have the same right to request a review of circumstances as former parents whose child came under a guardianship order. There is no logical defense for discriminating between the two types of cases. Finally, the proposal to limit to 24 months the time a child can be kept in a custody status seems to uphold the principle of the best interests of the child which underlies the Family Services Act.



Advisory Council on the Status of Women
Conseil consultatif sur la condition de la femme

Commentaires sur les modifications proposées dans le Livre vert
à la Loi sur les services à la famille

Mémoire présenté au Comité spécial de l'Assemblée législative
chargé de l'élaboration de la politique sociale

par le

Conseil consultatif sur la condition
de la femme du Nouveau-Brunswick

1. INTRODUCTION

Le Conseil consultatif sur la condition de la femme du Nouveau-Brunswick, que nous appellerons Conseil dans le reste du texte, est un organisme de consultation et d'étude qui a été créé en 1977. Le Conseil a pour mandat d'une part de conseiller le gouvernement du Nouveau-Brunswick sur les questions concernant la condition des femmes et, d'autre part, de porter à l'attention du gouvernement et de la population les sujets qui intéressent et préoccupent les femmes. Il est composé de 12 membres provenant de plusieurs régions de la province. Actuellement, ces membres représentent bon nombre de régions de la province, de professions, de groupes d'intérêt, de communautés linguistiques et de groupes ethniques.

Depuis ses débuts, il y a dix ans, le Conseil a travaillé régulièrement dans divers domaines, notamment les femmes et le travail, la violence faite aux femmes, les femmes et la santé, les femmes et l'éducation ainsi que dans d'autres domaines touchant la politique sociale, et ce afin d'améliorer la condition des femmes au Nouveau-Brunswick.

Dans le contexte du Livre vert et, de façon plus générale, de la Loi sur les services à la famille, le Conseil désire s'occuper d'abord des questions ayant les répercussions les plus grandes sur les femmes, notamment:

- la définition du mot "famille";
- le fait qu'à l'heure actuelle, les femmes battues ne soient pas considérées comme un groupe protégé dans la Loi sur les services à la famille;
- la définition actuelle du mot "enfant", qui englobe la notion d'"enfant à naître";

- enfin, la relation entre l'application de la Loi sur les services à la famille et l'abolition récente de l'aide juridique en matière civile au Nouveau-Brunswick.

2. LA DÉFINITION DU MOT "FAMILLE"

La Loi sur les services à la famille ne contient pas de définition du mot "famille". On y mentionne seulement que la famille constitue le noyau de la société. Or, la version originale de la Loi sur les services à la famille de 1979 en contenait une qui se lisait comme suit : "la famille constitue une unité sociale caractérisée par les relations de permanence et d'interdépendance qui existent entre les personnes liées entre elles par le mariage, la consanguinité ou l'affection". Cependant, celle-ci a été supprimée avant l'adoption de la Loi et nous aimerions qu'elle y soit incluse de nouveau.

3. LA PROTECTION DES FEMMES BATTUES

Dans un mémoire publié en 1983 sur les mauvais traitements infligés aux femmes, "Une société juste", le Conseil soumet les principes suivants :

Protection de la victime et milieu sûr doivent primer toute autre préoccupation sociale. Il faut d'abord mettre à la dispute, et expulser l'agresseur du domicile familial, le cas échéant, avant toute tentative de conciliation. (p. 2)

La violence faite aux femmes au foyer est directement liée à la position socio-économique des femmes par rapport aux hommes. Cette violence ne traduit pas le comportement anormal de personnes malades et ne résulte par non plus d'une simple mésentente conjugale.

La violence faite aux femmes à la maison est un crime et doit être traitée en tant qu'agression. (...) Enfin, aux poursuites pénales doivent s'ajouter des programmes sociaux pour venir en aide à la victime et à sa famille.

En demandant que la violence faite aux femmes soit d'abord traitée en tant qu'agression et que l'on intervienne en conséquence, le Conseil ne cherche pas à diminuer l'importance des répercussions de cette violence sur la famille. Aussi serait-il normal que cette forme de violence soit considérée comme un problème social relevant de la Loi sur les services à la famille. Or, actuellement, cette loi ne traite de cette question que de façon indirecte, mettant l'accent sur la protection de l'enfant et non sur la femme battue. Ainsi, selon l'alinéa 31(1)f), "la sécurité ou le développement d'un enfant" peut être mis en danger si "l'enfant vit dans une situation marquée par des actes de violence domestique graves".

Une solution au problème est prévue au paragraphe 58(2), qui permet à un tribunal d'émettre une ordonnance d'intervention protectrice contre toute personne jugée dangereuse pour un enfant. On peut exiger que cette personne cesse de résider au même endroit que l'enfant ou qu'elle s'abstienne de communiquer avec celui-ci. Une fois de plus, cette ordonnance peut protéger la femme battue, mais seulement s'il a été prouvé que la sécurité ou le développement de son enfant sont en danger.

Depuis 1979, le Conseil soutient que la Loi sur les services à la famille devrait prévoir des dispositions faisant des femmes battues un groupe-cible ayant besoin de protection. Il est intéressant de remarquer qu'en 1984, le Groupe de travail du Nouveau-Brunswick sur la violence faite aux femmes faisait la même recommandation et proposait également que "l'ordonnance d'intervention protectrice" soit émise dans les cas d'agression. Actuellement, selon la loi, une femme battue peut réussir à éloigner son agresseur de la maison au moyen d'une ordonnance de ne pas faire, qui s'applique seulement aux personnes qui sont mariées légalement; de plus, pour obtenir cette ordonnance, la femme doit faire appel à un avocat. Bien entendu, comme nous l'avons déjà mentionné, elle peut être protégée de façon indirecte, selon le paragraphe 58(2), si elle a des enfants qui sont considérés comme étant en danger.

Pendant trop longtemps on a accordé moins d'importance aux intérêts des femmes qu'à ceux des autres groupes de la société. Ainsi, ce sont les femmes qui doivent se réfugier dans les maisons de transition, pourtant, déjà trop bondées. Étant donné le grand nombre de femmes battues (selon une évaluation jugée modeste, il y aurait environ 16 000 femmes battues au Nouveau-Brunswick), les maisons de transition ne pourront jamais répondre à la demande. Les femmes devraient pouvoir demeurer à la maison en toute sécurité et avoir accès à des services de soutien. Comme nous l'avons déjà dit, nous croyons que la violence faite aux femmes est d'abord et avant tout un crime et que, par conséquent, il incombe au système judiciaire de s'en charger. Cependant, à cause des répercussions de cette violence sur la famille, la Loi sur les services à la famille devrait prévoir plus de dispositions à ce sujet, en particulier en ce qui concerne la protection des adultes et les ordonnances d'intervention protectrice, pour que les femmes soient protégées plus efficacement.

3. LA DÉFINITION DU MOT "ENFANT"

Selon l'article 1 de la Loi sur les services à la famille, la définition du mot "enfant" englobe la notion d'"enfant à naître". Cette définition peut sembler raisonnable en théorie; cependant, son application pratique s'est révélée irréalisable et entre en conflit avec les droits des femmes.

Les problèmes que pose cette définition ont été clairement montrés dans une affaire récente mettant en cause une femme de Moncton qu'on avait placée sous une ordonnance de surveillance afin de protéger son enfant qui n'était pas encore né. Cette décision avait été prise en vertu du paragraphe 54(1) de la Loi sur les services à la famille, qui autorise le ministre "à exercer une surveillance ... sur l'enfant, sa famille et sur la gestion de leurs biens et autres affaires ayant un rapport important avec la sécurité et le développement de l'enfant". Se fondant sur les propos de certains membres de la famille de la femme, les travailleurs sociaux employés par le ministère de la Santé et des Services Communautaires avaient signalé au

ministère de la Justice qu'ils croyaient être en présence d'un cas de toxicomanie. Le procureur de la Couronne a donc demandé au tribunal d'émettre une ordonnance de surveillance provisoire jusqu'à qu'il ait pu prouver ou réfuter les allégations. De façon concrète, cela signifie que la femme a dû se soumettre à une évaluation par la Commission de l'alcoolisme et de la pharmacodépendance, à des examens médicaux mensuels et à la surveillance d'un travailleur social. La préoccupation du tribunal par rapport au fœtus, et ce aux dépens de la mère, est rendue manifeste dans les commentaires du président du tribunal, qui a dit "peu s'intéresser" à la situation de la femme et qui a posé la question suivante : "D'abord, pourquoi êtes-vous devenue enceinte?"

Faisons ici un rappel de l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés, qui se lit comme suit :

Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Dans un jugement rendu dernièrement par la Cour suprême relativement à la cause Morgentaler contre la Couronne, c'est précisément de cet article dont on s'est servi pour révoquer les dispositions du Code criminel sur l'avortement. Il a été établi que ces dispositions empiétaient sur les droits de chacun à la vie, à la liberté et à la sécurité. En outre, dans une récente décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique portant sur une tentative d'accouchement effectuée dans un domicile privé, le juge a rejeté une décision précédente qui reconnaissait deux sages-femmes coupables de négligence criminelle pour avoir causé la mort du fœtus. Or, la Cour d'appel les a déclarées coupables de négligence criminelle pour avoir causé des dommages corporels à la mère, affirmant ainsi que le fœtus est une partie intégrante de la mère et non pas un être distinct.

Le Conseil a déjà fait part de ses préoccupations concernant les problèmes que présente la définition du mot "enfant". Cela dit, nous aimerions profiter de l'occasion pour exprimer une fois de plus nos réserves au sujet de l'utilisation de la Loi sur les services à la famille, qui ne respecte pas les droits des femmes tels que définis dans la Charte des droits et libertés. Or, il est clairement mentionné dans le Livre vert que "l'intention de la Loi est de protéger les droits de l'enfant sans pour autant violer ceux des parents" (p. 7, soulignement ajouté).

4. L'AIDE JURIDIQUE EN MATIÈRE CIVILE ET LA LOI SUR LES SERVICES À LA FAMILLE

La proposition du Livre vert qui vise à protéger davantage les droits des parents en exigeant d'eux qu'ils consultent un avocat avant de conclure une entente de tutelle constitue un pas dans la bonne direction. Cependant, comme on le mentionne dans le document en question certains parents n'ont pas les moyens de se payer un avocat. Le Livre vert suggère également qu'il serait peut-être mieux de faire effectuer la révision des ordonnances de tutelle par les tribunaux. Or, on peut déjà envisager la nécessité d'avoir recours à un avocat dans un tel cas et, une fois de plus, cette suggestion pourrait se révéler irréalisable pour certains parents à cause de contraintes financières.

Le Conseil a déjà fait part également de sa grande inquiétude face à l'abolition de l'aide juridique en matière civile au Nouveau-Brunswick et une étude du Livre vert montre qu'il s'agit là d'un autre domaine de la justice auquel pourront difficilement avoir accès les personnes à faible revenu. Par conséquent, la Loi sur les services à la famille ne pourra être appliquée équitablement et certains parents seront plus avantagés que d'autres en vertu de la Loi. Aussi, aimerions-nous profiter de l'occasion, une fois de plus, pour demander que soit rétablie l'aide juridique en matière civile.

5. CONCLUSION

Les commentaires qui précèdent concernant certains points du Livre vert qui, à notre avis, intéressent le plus les femmes. Nous aimerions aussi signaler que nous sommes d'accord avec les deux propositions suivantes : élargir les dispositions de la loi afin qu'une protection puisse être accordée aux personnes qui en ont besoin, mais qui ne demeurent pas nécessairement avec un enfant; et permettre aux parents qui ont signé une entente de tutelle de demander une étude de cas au même titre que les parents dont l'enfant a été assujéti à une ordonnance de garde, car il n'y a pas de raison logique pour faire une différence entre les deux cas. De plus, la proposition visant à limiter à 24 mois la période de garde d'un enfant semble défendre les intérêts supérieurs de l'enfant, principe qui est à la base de la Loi sur les services à la famille.